

תכנית להצלה, לשימור, לפיתוח ולמניעת שוד והרס עתיקות באתרי מורשת באזור יהודה

והשומרון ובקעת הירדן

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטת הממשלה מספר 1412 מיום 21.2.2010 שעניינה העצמת תשתיות מורשת לאומית (להלן-**החלטה 1412**); בהמשך לעבודת המטה בעניין תכנית להצלה, לשימור ולמניעת שוד והרס עתיקות באתרי מורשת במדבר יהודה, ביהודה, בשומרון ובקעת הירדן (להלן בהתאמה- **האתרים, המרחב**), שנערכה בהתאם להחלטת הממשלה מספר 90 מיום 29.1.2023 (להלן-**החלטה 90**) נוכח תופעה מתמשכת ונרחבת של פעולות פגיעה, הרס ושוד באתרים; ולשם פיתוח תיירותי ותשתיתי של האתרים, אשר יגדיל את מספר המבקרים באתרים ובכך יסייע להפחתת הפגיעות בהם;

1. לאשר את המתווה לתכנית רב-שנתית להצלת עתיקות באתרים, לשיקומם, לשימורם, לפיתוחם, ולמניעת שוד והרס עתיקות בהם, על תחומי הפעולה שייכללו בו ועל התקציב המוקצה לו, כמפורט בסעיפים 4 ו-6 בהחלטה זו להלן. מתווה התכנית, המצורף כנספח להחלטה זו, אושר על ידי ועדת ההיגוי המלווה את אגף תשתיות מורשת, בהתאם לאמור בהחלטה 90.

2. להקים ועדת היגוי לשם יישום החלטה זו, שהרכבה יהיה כמפורט להלן: יו"ר הוועדה - מנכ"ל משרד המורשת או מי מטעמו; חברי הוועדה - מנכ"ל משרד התיירות או מי מטעמו; מנכ"ל משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות או מי מטעמו; נציג אגף תקציבים במשרד האוצר; חשב משרד המורשת; נציג משרד המשפטים; נציג משרד הביטחון; נציג מינהלת ההתיישבות במשרד הביטחון; נציג המינהל האזרחי (להלן-**ועדת ההיגוי**). לישיבות הוועדה יוזמנו באופן קבוע קמ"ט (קצין מטה) ארכיאולוגיה במינהל האזרחי או נציג מטעמו ונציג היועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון.

3. תפקידי ועדת ההיגוי: לגבש את התכנית הרב-שנתית ליישום המתווה האמור בסעיף 1 לעיל; לקבוע את חלוקת המשימות בין המשרדים השותפים ליישום התוכנית הרב שנתית; לאשר תכניות עבודה פרטניות שיוכנו על ידי המשרדים השותפים תוך תיאום ביניהם; לעקוב אחר יישום תכניות העבודה על ידי המשרדים השותפים להחלטה, להמליץ על הסטות תקציב בין תחומי הפעילות ולבצע כל פעולה נוספת הנדרשת לשם מילוי תפקידיה.

4. התוכנית הרב שנתית תכלול את התחומים המפורטים להלן:

א. הצלה, שימור ושיקום

לצורך הצלה, שימור ושיקום אתרים שנפגעו, בין באופן מכוון ובין מחמת העדר שימור ותחזוקה, תגבש ועדת ההיגוי בתוך 90 יום תכנית שתקודם על ידי יחידת קמ"ט ארכאולוגיה בכפוף לדיני האזור. התכנית תתמקד באתרים שייבחרו על פי התבחינים הבאים:

(1) אתרים שבהם היקף הממצא הארכיאולוגי משמעותי.

(2) אתרים שהיקף הפגיעה בהם משמעותי באופן יחסי.

3) אתרים בעלי פוטנציאל לשילוב בפיתוח מורשת מרחבית. התכנית תכלול שיקום תשתיות למניעת קריסת אתרים ארכאולוגיים, וביצוע עבודות הסדרה וגידור לצמצום פגיעה נוספת באתרים. לצורך מימון סעיף זה יוקצה סך של 17 מיליון ש"ח מתוך הסכומים המפורטים בסעיף 6 להלן ובפריסה הקבועה בסעיף זה.

ב. פיקוח ואכיפה

לצורך שמירה ופיקוח על האתרים ומניעת פגיעה ושווד עתיקות, יוקצה סך של 10 מיליון ש"ח מתוך הסכומים המפורטים בסעיף 6 להלן ובפריסה הקבועה בסעיף זה, עבור תכנית שתגבש ועדת ההיגוי, תוך 90 יום מהחלטת הממשלה, לטובת הרחבה חד פעמית של פעילות פיקוח ואכיפה בתחום הארכיאולוגיה במינהל האזרחי. התכנית תיושם באמצעות רכישת אמצעי פיקוח ואכיפה והפעלתם, ובכלל זה, בין היתר, רכישת והתקנה של ציוד טכנולוגי מתקדם לניטור, לשימור, למניעה ולהתראה על פגיעה באתרים.

ג. פיתוח כלכלי ותשתיות תיירות מורשת:

לשם יצירת תנועת מבקרים קבועה באתרים, אשר תסייע למיצוב האתרים ולקיימות כלכלית ארוכת-טווח בהם, ובכך תסייע לצמצום הפגיעה באתרים ולשמירה עליהם:

1) א. ועדת ההיגוי תגבש, תוך 90 יום מהחלטת הממשלה, תכנית לפיתוח 4 - 7 אתרים כעוגני תיירות משמעותיים שימשכו תנועת מבקרים קבועה, שיפעלו במודל כלכלי בר-קיימא ארוך טווח, תוך שימור מיטבי של הממצאים הארכיאולוגיים. האתרים ייבחרו בהתאם לפוטנציאל התיירות שלהם ובהתאם לתבחינים שתקבע הוועדה, ואשר ביניהם ייכללו, בין היתר, התבחינים הבאים:

1. אתרים בעלי חשיבות גבוהה מבחינת מורשת ארכאולוגית והיסטורית.
2. אתרים שקיים בהם היקף ממצאים ארכיאולוגיים בעלי פוטנציאל פיתוח והנגשה לציבור הרחב.

ב. ועדת ההיגוי תאשר עבור כל אחד מהאתרים תוכנית עבודה שתכלול אבני דרך ותקציב. ככל שיידרש, תמליץ ועדת ההיגוי על הסטה של תקציב בין האתרים השונים.

ג. הוועדה תוכל לשקול להקצות סכום של עד 3 מלש"ח, מתוך התקציב הכולל המוקצה במסגרת סעיף זה, כאמור בסעיף 4(ג)(1)(ד) להלן, לטובת קידום תכניות סטטוטוריות.

ד. לצורך מימון סעיף זה יוקצה סך של 45 מיליון ש"ח מתוך הסכומים המפורטים בסעיף 6 להלן ובהתאם לפריסה המפורטת בו.

2) משרד התיירות יקצה סך כולל של עד 200 אלף ש"ח בשנים 2023-2024 לטובת מתן ייעוץ מקצועי-תיירותי ליזמים ועסקים בתחום התיירות, לטובת האתרים, במסגרת קידום תכנית העבודה הרב-שנתית כגון: שיווק, תפעול, ניהול וייעוץ סטטוטורי טרם ההקמה, והכל בהתאם לנהלי המשרד.

ד. הצלה, שימור ופיתוח של מתחם ארמונות החורף החשמונאיים

1) נוכח מיקומו הייחודי של אתר ארמונות החשמונאים, כאתר מורשת הנמצא בשטח C שהדרך הנוכחית אליו עוברת בשטח A (אשר הפעולה בו מוגבלת לפי הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה שנחתם ביום 28.9.1995), ולאור חשיבותו ההיסטורית

והארכיאולוגית של האתר, וכן נוכח הפגיעה המתמשכת באתר בשנים האחרונות, תגבש ועדת ההיגוי תוכנית שתקודם על ידי המינהל האזרחי וקמ"ט ארכיאולוגיה. התכנית תכלול פעולות להצלה, לשימור ולפיתוח של האתר והסדרת תנועת מבקרים קבועה בו, שתגביר את נוכחות המבקרים במקום ותחזק את השמירה עליו. פעולות אלה יבוצעו בתיאום עם צה"ל ובכפוף לשיקולים ביטחוניים.

לטובת מימון התכנית נשוא סעיף זה יאוגם במשרד המורשת סכום של 20 מיליון ש"ח מתקציבי המשרדים הבאים, לפי שנים, כמפורט להלן (הסכומים במיליוני ₪):

משרד	2023	2024	2025	סה"כ
מורשת	1	6	0	7
המינהל האזרחי	1	6	0	7
תרבות	1	1	1	3
חוץ	1.5	1.5	0	3
סה"כ	4.5	14.5	1	20

(2) להטיל על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, בשיתוף משרד הביטחון והמינהל האזרחי, להקים פורום עבודה לבחינת קידום פיתוח דרכי גישה לאתר ארמונות החשמונאים.

ה. תחבורה:

(1) להטיל על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לקדם שילוט לאתרים לאורך כביש 60, בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים במינהל האזרחי, על מנת להגביר את החשיפה והתיירות באתרים. לצורך מימון סעיף זה ובהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, תתקצב הרשאה להתחייב על סך של 450 אלף ₪ בשנים 2024-2025 מתקציבי האחזקה של המשרד.

(2) לצורך אישור, ליווי, וביצוע נושא התחבורה בהחלטה זו יצטרף מנכ"ל משרד התחבורה או מי מטעמו לוועדת ההיגוי.

ו. הנחלת המורשת, חיבור לקהילה והסברה:

(1) לצורך העמקת החיבור בין הציבור לאתרים וכחלק מפיתוחם, לגבש תכנית לחיבור ולהנגשת האתרים באמצעות פרויקטים שמקדמים אצירה ודיגיטציה של חומרים היסטוריים, וכן תכנית לאימוץ האתרים על ידי הקהילה.

(2) התכנית תקדם פעילות הסברה מקומית ובינלאומית בדבר מורשת האתרים, שוד העתיקות והרס האתרים המתחולל במרחב ומשמעותם מבחינה היסטורית וארכיאולוגית. לצורך אישור, ליווי, יישום וביצוע של נושא ההסברה יצטרפו כחברים לוועדת ההיגוי מנכ"ל משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות או מי מטעמו וכן מנכ"ל משרד ההסברה או מי מטעמו.

(3) לצורך מימון סעיף ו-(1) ו-(2) לעיל יוקצה סך של 13 מיליון ש"ח מתוך הסכומים המפורטים בסעיף 6 להלן ובהתאם לפריסה האמורה בו.

(4) לבחון הקמת בית מורשת עתיקות המרחב כאתר קולט קהל, מתוך מטרה להנגיש את הארכאולוגיה והמורשת לציבור הרחב. לטובת קידום הפיתוח של בית המורשת יקצה

המינהל האזרחי 5 מלש"ח בשנת 2024, ומשרד המורשת יקצה 5 מלש"ח בשנת 2024 מתוך הסכום האמור בסעיף 7 להחלטת ממשלה מספר 511 מיום 14 במאי 2023 בעניין "יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024 ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – **החלטה 511**). הקצאת הסכום מתוך החלטה 511 תיעשה בכפוף לאמור בסעיף 8 להלן.

2. מחקר ופרסומים מקצועיים:

לצורך קידום הידע המקצועי, הארכיאולוגי וההיסטורי על אודות האתרים, תגבש הוועדה תכנית לבניית בסיס נתונים חדשני, כולל ומקיף בדבר המצב הארכיאולוגי הקיים בשטח, תוך 120 יום. לצורך כך, בין היתר, תבצע יחידת קמ"ט ארכאולוגיה במינהל האזרחי, סקר מקיף עדכני על האתרים ומצבם הארכיאולוגי. במסגרת תכנית העבודה ייבחנו החסמים הקיימים כיום למחקר ולפרסום של מאמרים מקצועיים בתחום הארכיאולוגיה והמורשת במרחב, ויוצעו מענים אפשריים להם.

לצורך מימון סעיף זה יוקצה סך של 4 מיליון ש"ח מתוך הסכומים המפורטים בסעיף 6 להלן ובהתאם לפריסה האמורה בו.

5. לטובת מימון החלטה זו, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, המשרדים המפורטים בהחלטה זו יקצו את הסכומים הנקובים בהחלטה בשנים 2023 עד 2025, לצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף החוק האמור. המשרדים ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים להסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל, לשם ביצוע הפעולה המאזנת כאמור, או על חלוקה שונה בין סעיפי התכנית, משיקולים מקצועיים, ככל שיהיו.

6. לצורך יישום החלטה זו, למעט סעיפים 4(ג)(2), 4(ד)(1), 4(ה)(1) ו-4(ו)(4), יאוגם בתקציב-משרד המורשת סך של 89 מיליון ₪, לפי הפריסה המפורטת להלן:

משרד	2023	2024	2025	סה"כ
המנהל האזרחי	15	15	8	38
מורשת	16	16	7	39
תיירות	2	2	2	6
תפוצות	2	1.5	1.5	5
הסברה	1	0	0	1
סה"כ	36	34.5	18.5	89

הסכומים אשר יוקצו על ידי משרד המורשת בשנים 2023-2024 בלבד, יוקצו מתוך הסכום האמור בסעיף 7 להחלטה 511.

7. לתקן את סעיף 7 להחלטה 511, באופן שמתוך הסכום שהוקצה בסעיף האמור לשנת 2023, יוקצה סכום של 32 מלש"ח על ידי משרד המורשת בחלוקה שווה בין השנים 2023-2024 לטובת הסכום המפורט בסעיף 6 לעיל.

8. יובהר כי הקצאת הסכומים שמקורם בהחלטה 511, כפופה לקבלת חוות דעת מקצועית של המשרד הרלוונטי וחוות דעת משפטית של המשרד הרלוונטי בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1801, ביחס לכל רכיבי החלטה זו לרבות לעניין פירוט ההוראות הכלולות בה לצורך הקצאת הסכומים. יובהר כי אין באזכורם של המשרדים בהחלטה זו כדי לחייב את ההקצאות, אשר כפופות לבדיקות מקצועיות ומשפטיות בהתאם להנחיה כאמור. בהתאם לכך, העברת הסכומים המפורטים בהחלטה זו, לתקנות הייעודיות של אותם סכומים תותנה בבדיקה מקצועית של המשרד ובחוות דעת משפטית שייתן היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי. יובהר כי תקציבים אלה ייועדו לתקנות המקבילות לתקנות קיימות בחוק התקציב לשנת הכספים 2022 בהתאמות הנדרשות הנובעות משינויים במבנה התקציב, וכי ככלל לא ייפתחו תקנות חדשות לשם תקצובם ובכפוף לשני אלה:

- א. הביצוע מהתקציב ייעשה בהתאם לנהלים המקובלים ובכפוף לכל דין.
- ב. תקציב אשר יימצא כי מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף למרכיב תכנית הפעולה הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן, למניעת כפל מקורות מימון.

9. יישום החלטה זו, לרבות תכניות העבודה המפורטות שיגובשו בהתאם לה, וכלל הפעולות והמיזמים שיקודמו במסגרתן, יהא בכפוף לכל דין כפי שחל באזור. כאמור בהחלטה 90, מרכיבי התכנית שיישמו בדרך של הליכי פניה פומבית לציבור, יבוצעו בהתאם לנהלי העבודה, אשר על פיהם יושמו ומיושמות התכניות הרב שנתיות לפיתוח תשתיות המורשת, תכנית מורשת א' שאושרה בהחלטה 1412; ותכנית מורשת ב' ומורשת ג' שבאו לאחריה, וזאת ככל הניתן ובשינויים המחויבים. מובהר כי אין בהחלטה זו כדי לגרוע מההשקעה במיזמים שאושרו במסגרת תכניות מורשת, הנזכרות לעיל וכי אין מניעה לאשר השקעה נוספת מכוח החלטה זו במיזמים כאמור, בשים לב לחובה להימנע מכפל מימון.

דברי הסבר

אזור יהודה ושומרון הוא אזור בעל חשיבות ארכיאולוגית-היסטורית לאומית ובינלאומית, הודות לממצאים הארכיאולוגיים הרבים הקיימים בו, המעידים על האירועים ההיסטוריים שהתרחשו באזור ועל ההתיישבות שהתקיימה בו לאורך הדורות, בפרט על ידי עם ישראל. בשטח זה הפרוס על למעלה מ-5,700 קמ"ר, המחולקים כיום לאזורי שליטה אזרחית וביטחונית בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית, הוכרזו עד כה למעלה מ-2,600 אתרים ארכיאולוגיים מכלל התקופות ההיסטוריות השונות ובהן, בין היתר, אתרים וממצאים מתקופת הברזל (התקופה הישראלית), מהתקופה הפרסית, תקופת החשמונאים ובית שני, התקופה הרומית, התקופה הביזנטית, התקופה הערבית הקדומה ועוד. בין האתרים הרבים הפזורים ברחבי יהודה ושומרון ניתן למצוא מתחמי מלוכה ומבצרים, כגון ארמונות החשמונאים והורדוס ביריחו, הורקניה ופצאליס, וכן יישובים יהודיים חשובים מתקופת בית ראשון ובית שני, המשנה והתלמוד כגון; סוסיא הקדומה, תל שילה ועוד. אתרים אלו הם מהחשובים ביותר לחקר ההיסטוריה והמורשת של עם ישראל בארץ ישראל ולמורשת העולמית בכללה.

בשנים האחרונות אנו עדים לפגיעה הולכת וגוברת באתרים הארכיאולוגיים ברחבי יהודה ושומרון כתוצאה משוד עתיקות, בנייה בלתי חוקית באתרים ארכיאולוגיים ומדיניות מכוונת מצד גורמים עוינים למדינת ישראל. שוד והרס העתיקות נעשה לעיתים מתוך בצע כסף, באמצעות חפירות בלתי חוקיות באתרים היסטוריים, הוצאת חפצים או ממצאים בעלי ערך מהאתר והעברתם לפעילות סחר בלתי חוקית. עדויות בשטח לחפירות שבוצעו לשם מטרה זו נמצאו, בין היתר, בהורקניה, חורבת עלמית, תקוע, קברי החשמונאים ביריחו ועוד. פגיעה נוספת באתרים ארכיאולוגיים מתבצעת בעקבות בניה בלתי חוקית או שימוש בכלים כבדים לצורך הוצאה ושימוש בקרקע ובמשאביה ללא היתר. פעילות זו גורמת לנזק בלתי הפיך באתרים ומונעת את תיעוד ומיפוי הממצאים הארכיאולוגיים שנמצאים בשטח. פגיעות מעין אלו באתרים ארכיאולוגיים אותרו בפצאליס בבקעת הירדן, במתחם ארמונות החשמונאים ועוד.

פגיעה באתרים ארכיאולוגיים מתקיימת כיום גם כתוצאה מיוזמות מכוונות של גורמים עוינים למדינת ישראל, מתוך מטרה לסלק מהשטח ממצאים המעידים על היסטוריה ישראלית ויהודית באזור יהודה ושומרון. כך, למשל, נעשה ניסיון לפגוע באתר "המזבח" בהר עיבל ובתל ארומה ליד היישוב איתמר, אתר בשטח B הכולל ממצאים מתקופת בית ראשון ובית שני.

על מנת למנוע את המשך הפגיעה באתרים הארכיאולוגיים ביהודה ושומרון, וכן על מנת להבטיח את המשך השימור והפיתוח של אתרים אלה כחלק מההגנה על המורשת הלאומית והמורשת העולמית בכלל, התקבלה החלטה 90, שבה הוטל על מנכ"ל משרד המורשת לערוך עבודת מטה בעניין תכנית להצלה, לשימור ולמניעת שוד והרס עתיקות באתרי מורשת במדבר יהודה, ביהודה, בשומרון ובבקעת הירדן.

בהתאם להחלטה 90 הוקמה ועדה בראשות מנכ"ל משרד המורשת הכוללת אנשי מקצוע ממשרד המורשת, מאגף התקציבים במשרד האוצר, ממשרד התרבות, ממשרד הביטחון, ממשרד המשפטים וממשרד החינוך. לקראת דיוני ועדה זו פעלו היחידות המקצועיות הרלוונטיות לאסוף נתונים על אודות אתרי מורשת במרחב, היקף הפגיעה באתרים, סקירה על

אמצעי אכיפה, הפוטנציאל התיירותי הטמון באתרים והשפעתו על השמירה עליהם ועוד. כמו כן, יחידות מקצועיות אלה פעלו יחד לבחון ולגבש המלצות וכלים להתמודדות עם תופעת הפגיעה והרס העתיקות במרחב.

על פי הנתונים שהוצגו לוועדה על ידי נציגי היחידות המקצועיות הרלוונטיות, נפגעו עד היום למעלה מ-1,000 אתרים ברמות פגיעה שונות. בנוסף, הוועדה דנה ושמעה, בין היתר, אנשי מקצוע מהאקדמיה, מתחום הארכיאולוגיה, מהרשויות המקומיות ונציגי עמותות שהתבקשו להתייחס למצב אתרי המורשת והעתיקות במרחב. לאור הנתונים שהוצגו בפניה, בחנה הוועדה את הצרכים הנדרשים לטובת מניעת הרס עתיקות ושמירה על אתרי המורשת, ואת האמצעים והתהליכים הנדרשים לטיפול בנושא וגיבשה מתווה לתכנית עבודה בנדון.

מתווה תכנית העבודה אושר על ידי ועדת ההיגוי הבין משרדית המלווה את אגף תשתיות המורשת במשרד המורשת ביום 12.6.2023. ביום 26.6.2023 אישרה הוועדה את המסגרת התקציבית לכל תחום הכלול במתווה.

כעת מוצע להקים ועדת ההיגוי שתפעל לגיבוש ולמימוש תכנית עבודה רב שנתית ובכלל זה, תנחה בעניין חלוקת משימות בין המשרדים השותפים להחלטה, תאשר תכניות עבודה פרטניות, תלווה את דרכי הפעולה ושלבי הביצוע, תעקוב אחר יישומם ותמליץ על הסטות תקציב בין תחומי הפעילות.

תכנית העבודה הרב שנתית תכלול את התחומים המפורטים בהצעת ההחלטה וביניהם, הצלה, שימור ושיקום אתרים ארכיאולוגיים; הרחבת הפיקוח והאכיפה באתרים; פיתוח כלכלי ותיירותי של אתרי עוגן, בהתאם לתבחינים המפורטים בהחלטה. על פי ניסיון העבר וחווה הדעת של גורמי המקצוע, נוכחות מוגברת של מבקרים באתרים ופיתוח תשתיות מותאמות למבקרים מקטינים את מצמצמים את הסיכון לפגיעה בממצאים הארכאולוגיים באתר ומאפשרים ניהול שימור קבוע למניעת בליה והרס לא מבוקר של העתיקות. כמו כן, קיומם של אתרי עוגן מכניס תנועה כלכלית שמרחיבה את האמצעים הכלכליים לטיפול במפגעים ומרחיקה גורמים עוינים שונים. כמו כן, תכנית העבודה הרב שנתית תכלול פעולות להצלה, לשימור ולפיתוח של אתר ארמונות החשמונאים, לאור חשיבותו ההיסטורית ומקומו הייחודי כאתר הממוקם בשטח C בעוד הגישה אליו עוברת בשטח A. מציאות ייחודית זו מצמצמת את יכולתם של אנשי המקצוע להגיע לאתר, להציל, לשמר ולפתח אותו ואת הממצאים בו, וכן את יכולתה של האוכלוסייה הכללית לבקר בו. האתר חולק במסגרת הסכמי הביניים כך שהארמון הדרומי מצוי בשטח הרשות הפלסטינית, ואילו שאר המתחם נמצא בשטח C תחת אחריות ישראל. בחלק שנמצא בשטח הרשות הפלסטינית נעשו עבודות תשתית שפגעו באתר באופן אנוש שלא ניתן לתיקון וחלקים רבים של הארכאולוגיה הושמדו. בחלק שנמצא בשטח C שבאחריות מדינת ישראל לפי הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה שנחתם ביום 28.9.1995, נמצאים ממצאים ארכאולוגיים רבים הכוללים את אחד מבתי הכנסת הקדומים בעולם, ארמונות עם בריכות, מקוואות, אזור תעשייה, פביליון ועוד. בחלק זה של המתחם מתקיימות פלישות קרקע תכופות ופגיעה בממצאים. במסגרת החלטת הממשלה תגובש תכנית לביצוע פעולות הצלה, שימור ופיתוח של האתר הייחודי, וכן להסדרת תנועת מבקרים קבועה בו ולבחירת פיתוח דרכי הגישה אליו, בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים. תוכנית העבודה הרב שנתית תעסוק גם בהנחלת המורשת ובקידום מחקר ופרסומים מקצועיים על מנת להעמיק את

החיבור בין הציבור לאתרים ולחשוף את הידע הנצבר והממצאים לחוקרים בעולם ולציבור הרחב ולהבטיח תיעוד מקצועי ומדעי של הממצאים הארכיאולוגיים וההיסטוריים באזור.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

כמפורט

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר התיירות- תומך

שר הביטחון- תומך

שר האוצר- תומך

שר התחבורה-תומך

שר החוץ-תומך

שרת ההסברה-תומכת

שר התפוצות והמאבק באנטישמיות-תומך

שר התרבות והספורט- תומך

שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות- תומכת

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה 1412 מיום 21.2.2010

החלטת ממשלה 90 מיום 29.1.2023

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת

סיווגים

מגישים:
ראש הממשלה
שר האוצר
שר המורשת
שר התיירות

כ"ג בתמוז התשפ"ג
12 ביולי 2023



ירושלים, כ"ג בתמוז התשפ"ג

12 ביולי 2023

סימוכין: 1475127962

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

תכנית להצלה, לשימור לפיתוח ולמניעת שוד והרס עתיקות באתרי מורשת ביהודה, שומרון ובקעת הירדן.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. בהחלטת ממשלה מספר 90 מיום 29.1.2023 (להלן - **החלטה 90**) הוטל על מנכ"ל משרד המורשת לערוך עבודת מטה בעניין תכנית להצלה, לשימור ולמניעת שוד והרס עתיקות באתרי מורשת במדבר יהודה, ביהודה בשומרון ובבקעת הירדן (להלן בהתאמה - **האתרים**), נוכח תופעה מתמשכת ונרחבת של פעולות פגיעה, הרס ושוד באתרים ולשם פיתוחם התיירותי והתשתיתי, אשר יגדיל את מספר המבקרים באתרים ובכך יסייע להפחתת הפגיעות בהם.
2. בהתאם לאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, משרד המורשת הוביל עבודת מטה כאמור שבמסגרתה גובש מתווה לתכנית רב שנתית להצלת עתיקות באתרים, לשיקומם, לשימורם, לפיתוחם, ולמניעת שוד והרס עתיקות בהם.
3. כעת מוצע לאשר את המתווה לתכנית הרב-שנתית, על תחומי הפעולה שנכללים בו ועל התקציב המוקצה לו, כמפורט בהצעת ההחלטה. מתווה התכנית, המצורף כנספח להצעת ההחלטה, אושר על ידי ועדת ההיגוי המלווה את אגף תשתיות מורשת, בהתאם לאמור בהחלטה 90.
4. לשם יישום הצעת ההחלטה, מוצע כי תוקם ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד המורשת או מי מטעמו ושחבריה יהיו נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים וכן ישתתפו בישיבותיה נציגי גורמים רלוונטיים נוספים.
5. בהתאם להצעת ההחלטה, תפקידי ועדת ההיגוי יהיו לגבש את התכנית הרב-שנתית ליישום המתווה המובא לאישור במסגרת הצעת ההחלטה; לקבוע את חלוקת המשימות בין המשרדים השותפים ליישום התכנית הרב שנתית; לאשר תכניות עבודה פרטניות שיוכנו על ידי המשרדים השותפים תוך תיאום ביניהם; לעקוב אחר יישום תכניות העבודה על ידי המשרדים השותפים להחלטה; להמליץ על הסטות תקציב בין תחומי הפעילות ולבצע כל פעולה נוספת הנדרשת לשם מילוי תפקידה.
6. בהתאם להצעת ההחלטה וכמפורט בדברי ההסבר לה, ועדת ההיגוי תגבש תכנית שתקודם על ידי המינהל האזרחי וקמ"ט ארכיאולוגיה באתר ארמונות החשמונאים. כמפורט בהצעה ובדברי ההסבר לה וכפי שנמסר לנו על ידי גורמי המקצוע, מיקומו של אתר ארמונות החשמונאים הוא ייחודי בהיותו אתר מורשת הנמצא בשטח C שהדרך הנוכחית אליו עוברת בשטח A (אשר הפעולה בו מוגבלת לפי הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה שנחתם ביום 28.9.1995). מציאות ייחודית זו מצמצמת את יכולתם של אנשי מקצוע להגיע לאתר, להציל, לשמר ולפתח אותו ואת הממצאים בו, וכן את יכולתה של האוכלוסייה הכללית לבקר בו.



היועצת המשפטית

עוד הודגש בדברי ההסבר כי האתר הוא בעל חשיבות היסטורית וארכיאולוגית משמעותית, ומצויים בו שרידים ארכיאולוגיים רבים ומשמעותיים ובהם אחד מבתי הכנסת הקדומים בעולם וארמונות. במהלך השנים האחרונות מתרחשות פלישות לאתר ופגיעה מתמשכת בממצאים הארכיאולוגיים המצויים בו.

על רקע זה, מוצע כי כאמור תפותח תכנית ייעודית לאתר זה. התוכנית תכלול פעולות להצלה, לשימור ולפיתוח של האתר והסדרת תנועת מבקרים קבועה בו, שתגביר את נוכחות המבקרים במקום ותחזק את השמירה עליו. פעולות אלה יבוצעו בתיאום עם צה"ל ובכפוף לשיקולים ביטחוניים.

7. כן מובהר בהצעת ההחלטה כי יישומה, לרבות תכניות העבודה המפורטות שיגובשו בהתאם לה, וכלל הפעולות והמיזמים שיקודמו במסגרתן, יהא בכפוף לכל דין ולתחיקת הביטחון כפי שחל באזור יהודה והשומרון ואין בהם כדי לגרוע מסמכויות המפקד הצבאי או מי מטעמו.

8. יישום ההחלטה ייעשה בכפוף לכל דין, לרבות דיני המכרזים והתמיכות. בכלל זאת, וכאמור בהחלטה 90, מרכיבי התכנית שיישמו בדרך של הליכי פניה פומבית לציבור, יבוצעו בהתאם לנהלי העבודה, אשר על פיהם יושמו ומיושמות התכניות הרב שנתיות לפיתוח תשתיות המורשת, תכנית מורשת א' שאושרה בהחלטת ממשלה מספר 1412 מיום 21.2.10; ותכנית מורשת ב' ומורשת ג' שבאו לאחריה, וזאת ככל הניתן ובשינויים המחויבים. עוד מובהר בהצעת ההחלטה כי אין בה כדי לגרוע מההשקעה במיזמים שאושרו במסגרת תכניות מורשת, המבוצעות על ידי אגף תשתיות מורשת, הנזכרות לעיל, וכי אין מניעה לאשר השקעה נוספת מכוח החלטה זו במיזמים כאמור, בשים לב לחובה להימנע מכפל מימון.

9. בהתאם להצעת ההחלטה, חלק מהכספים שיוקצו על ידי משרד המורשת, בסך של 37 מלש"ח, מקורם בכספים קואליציוניים שהוקצו לטובת השקעה ותמיכה במיזמי מורשת לאומית ומקומית והנחלת המורשת היהודית במסגרת סעיף 7 להחלטת ממשלה מס' 511 מיום 14.5.2023 בעניין "יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024" (להלן - **החלטה 511**). בהצעת ההחלטה מוצע לתקן את סעיף 7 להחלטה 511 באופן שיתאים להקצאה הנדרשת כעת לכספים אלו לשנים 2023-2024. הקצאת הכספים הקואליציוניים תיושם בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 1.1801 בדבר יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית, ובהתאם לתנאים המפורטים בהחלטה 511.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בשים לב לאמור לעיל, הצעת ההחלטה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שההצעה נוגעת להם:

נוסח ההצעה הופץ ליועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים והערות שהתקבלו בהיבטים המשפטיים הוטמעו בנוסח.



עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה. האמור הוא על דעתם של היועץ המשפטי של משרד התיירות והיועץ המשפטי של משרד האוצר.

בברכה,
שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית



משרד המורשת

מתווה לתכנית להצלה, לשימור, לפיתוח ולמניעת שוד והרס עתיקות באתרי מורשת במדבר יהודה, ביהודה, שומרון ובקעת הירדן

2025- 2023



משרד המורשת

רקע

משרד המורשת, אמון על העצמת תשתיות מורשת לאומיות.

המשרד מוביל השקעות בהצלה, בשימור ובפיתוח אתרי מורשת לאומיים ברחבי הארץ ובכלל זה באזורי יהודה, שומרון ובקעת הירדן.

אזורים אלו היוו מרחב פעולה מהווים שטח היסטורי מרכזי במשך ההיסטוריה ולאורך שנות קיומו של עם ישראל - שמירה על אתרים וממצאים ארכיאולוגיים והיסטוריים אלה הינה שמירה על המורשת הלאומית של עם ישראל והמורשת העולמית ככלל.

נכון להיום, מתקיימת פגיעה נרחבת באתרים ארכיאולוגיים ברחבי יהודה, שומרון ובקעת הירדן, באמצעות שוד והרס עתיקות.

כגון: הרס ע"י בניה בלתי חוקית ועבודות תשתית, שוד יזום לצורך מסחר, הרס מכוון למחיקת ממצאים היסטוריים ועוד.



משרד המורשת

רקע



במהלך השנים האחרונות מתבצעות בשטחי יו"ש ובקעת הירדן פעולות אקטיביות, לקעקוע והרס אתרי המורשת וערכים ארכיאולוגיים דה פקטו

מתקיים בפועל חרם אקדמי על חוקרים שפועלים בשטחי יו"ש ובקעת הירדן

נדרשת תכנית רב שנתית לשימור הקיים ולטיפול, שיקום, אכיפה, פיתוח והצלה לאתרי המורשת והעתיקות ביו"ש ובקעת הירדן המלווה בהסברה מתאימה



משרד המורשת

דרכי הפעולה

בשנת 2023 הוקמה ועדת היגוי בראשות משרד המורשת, לה היו שותפים לה משרדי האוצר, הביטחון, המשפטים והתרבות.

בהחלטת ממשלה מס' 90 מיום 29.1.23 נקבע כי צוות ההיגוי יפעל להגיש מסקנות לממשלה.

לצוות זומנו גם קמ"ט ארכיאולוגיה במנהל האזרחי באיו"ש, נציגי רשויות מקומיות באיו"ש, ארגונים חברתיים ואקדמאיים.

להלן מוצגת המלצה למסגרת פעולה לתכנית רב שנתית עם תכניות אפקטיביות לאכיפה ומניעת שוד והרס אתרי עתיקות ומורשת, ובכלל זה, בין היתר, בדרך של פיתוח ותנופה כלכלית, תשתיתית ותיירותית, חינוכית ואקדמאית.



משרד המורשת

דוגמאות להרס מהשטח

בשנים 2020-2021 תל-ארומה (מבצר חשמונאי) הושחת באמצעות דחפורים וכלים הנדסיים, ודגל אש"פ הונף באתר. נבנה במקום מסגד, במטרה ברורה למחוק כל סממן לנוכחות יהודית היסטורית במקום.

הפלסטינים הכריזו על הקמת "גן לאומי" במבצר החשמונאי תל ארומה (מקור ראשון)

החשמונאים מתהפכים בקברם: "מסגד השאהידים" נבנה על המבצר העתיקה (ynet.co.il)



מבט מלמעלה: המבצר החשמונאי תל ארומה, (צילום: איתמר וייס)



"מסגד השאהידים" 6 קומות שנבנו על שרידי האתר הארכאולוגי החשמונאי, (צילום: אסף קמר)



מבצר חשמונאי (שומרים על הנצח)

דוגמאות מהשטח

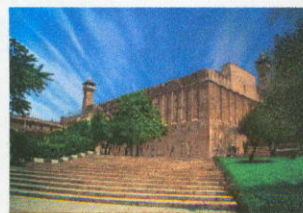
חדשות מהארץ והעולם פוליטי-מדיני

אונסק"ו שוב נגד ישראל: מערת המכפלה - אתר מורשת פלסטיני

ועדת המורשת של הארגון קיבלה את בקשת הפלסטינים להכריז כי האתר הקדוש למוסלמים בלבד. רה"מ: "בלי ישראל - לא יהיה חופש דת". רבלין: "גוף הנחוש להפיץ שקרים אנטי-יהודיים"



סוכה לחץ, נדאזל פוסטאיק בבר 12:48 07/07/2017 8 דק' קריאה



ynet

ישראל החדשה

חומת המזבח תהפוך לכביש: מוחקים לנו את ההיסטוריה

הממצאים הארכאולוגיים המאפשרים לנו לגעת בסיפורי התנ"ך ואבות האומה, מכילים את התשר היסטורי והדתי שלנו לארץ. שבשמו ניתנה לנו הזכות המשפטית עליה ושמנוחה את הצידוק לקיומנו כאן. בשעה שהרשות הפלסטינית מבינה זאת ומרכזת מאמץ במחיקתם, מדינת ישראל יושבת בחיבוק ידיים

16.02.2021 | 16:02:21 | 16:02:21

- פגיעה באתר מזבח יהושע בהר עיבל (16.02.2021)
- הכרזות אונסק"ו על אתרים כאזור מורשת פלסטינאית: (07.07.2017)
- אזור בתיר כמורשת נופית (אין התייחסות לארכאולוגיה של ימי בית שני ומרד בר כוכבא שביתר הייתה בירתו)
- מערת המכפלה וחברון כאתר מורשת פלסטינאית

קידום אתרים שונים ביהודה ושומרון (מועמדים להכרזה) כמורשת פלסטינית באונסק"ו



משרד המורשת

תחומי פעולה מומלצים



מחקר

שימור, הצלה
ופיתוח תשתיות

אכיפה
ומניעה

פיתוח כלכלי

רגולציה,
מעקב ובקרה

חינוך והסברה



משרד המורשת

שימור, הצלה ופיתוח תשתיות

פיתוח וסלילה של שבילי גישה, שילוט, תאורה, תשתיות
טיפול פיסי באתרים, תחזוקה וניקיון, מדידות
תכניות שימור ופיתוח, פעולות חישוף, גידור, סימוני שבילים, מדידה והערכה.



משרד המורשת

פיקוח, אכיפה ומניעה

בניית השלמת מבנה מערך הפיקוח והאכיפה, השלמה ורכישה של טכנולוגיות מתקדמות, אמצעי חישה, רחפנים, מצלמות, אמצעי ניטור, פיקוח, מודיעין ועוד.



משרד המורשת

פיתוח כלכלי ותיירותי

פיתוח כלכלי ותיירותי לאתרי עוגן נבחרים ומשמעותיים. בניית מרכזי מבקרים, מוזיאונים ומרכזי מורשת כדי לפתח עצמאות כלכלית לאתרי העוגן ולהגביר תנועת מבקרים.



משרד המורשת

פיתוח והצלת אתרי עוגן לדוגמה:

אתר	מהות האתר	מהות הפגיעה
קיפרוס וארמונות החשמונאים	מבצר הרודיאני וארמונות באזור יריחו	שוד עתיקות ונדליזם
הורקניה	מבצר חשמונאי במדבר יהודה	פגיעה קשה של שוד והרס עתיקות
חרבת עקד ואתרי פארק אילון	מבצר חשמונאי ואתרים מתקופת התנ"ך ועד תקופת המשנה בשולי עמק איילון	ונדליזם וקבורה מוסלמית לא מאושרת
פצאליס	יישוב הרודיאני מרכזי בבקעת הירדן	שוד פרוע והרס על סף השמדה



משרד המורשת

חינוך והסברה

אימוץ אתרי מורשת על ידי הקהילה.
פעילויות עם בני נוער.
פעילויות עם קבוצות מבקרים.
העמקת החיבור בין עם ישראל ואתרי המורשת.
הסברה מקומית ובין-לאומית על אתרי המורשת.



משרד המורשת

מחקר

בניית מערך נתונים כולל ומקיף על המצב הקיים בשטח והנגשתו לציבור.
תמיכה בפעולות מחקר של גופים מקצועיים.
תמיכה בחוקרים ביו"ש ובמחקרים ביו"ש.
תמיכה בפרסום מאמרים ומחקרים ישראליים ובינלאומיים.



משרד המורשת

קידום דיון בנושא רגולציה, מעקב ובקרה*

אסדרת גבולות פעולה.
גיבוש כלים משפטיים במשפט הפנימי והבינלאומי.
התאמת חקיקה.
ביצוע מחקר הערכה על התוכנית, בקרה פיקוח וליזיי על התכנית.

*לא נכלל בהחלטת הממשלה.



משרד המורשת

עדכון מתווה להחלטת הממשלה – ועדת היגוי

לאור בדיקות נוספות ואיגום תקציבים מוצע להגדיר את משימות ועדת ההיגוי:

- תאשר תכנית עבודה רב שנתית מפורטת, בהתאם למסגרת התקציב
- תאשר תכניות עבודה פרטניות
- תנחה בדבר חלוקת משימות בין המשרדים השותפים להחלטה
- תנחה בדבר דרכי הפעולה ושלבי הביצוע תוך תיאום ביניהן ותעקוב אחר יישומן

להגדיר את הרכב ועדת ההיגוי:

יו"ר הוועדה - מנכ"ל משרד המורשת או מי מטעמו

מנכ"ל משרד התיירות או מי מטעמו

מנכ"ל משרד ההתיישבות או מי מטעמו

נציג אגף תקציבים במשרד האוצר

נציג חשב משרד המורשת

נציג משרד המשפטים

נציג משרד הביטחון

נציג מינהלת ההתיישבות במשרד הביטחון

נציג המנהל האזרחי



משרד המורשת

עדכון מתווה להחלטת הממשלה – עיקרי התכנית א'

הצלה, שימור ושיקום:

בניית תכנית הצלה הכוללת תכנית לשימור ושיקום אתרי מורשת ועתיקות, לרבות הקצאת משאבים לצורך שמירה ופיקוח על הארכאולוגיה והמורשת.

פיקוח ואכיפה

בניית תכנית להגברת פעילות פיקוח ואכיפה בתחום הארכיאולוגיה שתיושם בין היתר באמצעות רכישת אמצעי פיקוח ואכיפה והפעלתם

פיתוח כלכלי ותשתיות תיירות:

תגובש תכנית לפיתוח מספר אתרי עוגן, מרכזי מבקרים ומוזיאונים בתחומי יהודה שומרון ובקעת הירדן לפי פוטנציאל תיירותי וכלכלי.

מתחם ארמונות החורף של החשמונאים:

התמודדות נקודתית בפגיעה באתר ייחודי: הצלה, שיקום, גידור, אמצעי אבטחה, הסדרת דרכי גישה וקליטת קהל.



משרד המורשת

עדכון מתווה להחלטת הממשלה – עיקרי התכנית ב'

תחבורה:

הסדרת כבישים, דרכי גישה ושילוט לאתרי מורשת ועתיקות.

מורשת בלתי מוחשית, חיבור לקהילה והסברה:

יצירת פרויקטים שמקדמים אצירה, דיגיטציה והנגשה של חומרים היסטוריים ומידע היסטורי ומחקרי, אימוץ אתרי מורשת ועתיקות ותיעוד קהילתי, ותשתית להסברה על אתרי העתיקות, מניעת הפגיעה בהם ושימורם בחו"ל. בחינת הקמת בית מורשת לחשיפה והנגשת הארכיאולוגיה והמורשת לציבור הרחב, באחריות המינהל האזרחי.

מחקר:

התמודדות עם חסמים לפרסום מחקרים על ההיסטוריה והארכיאולוגיה באזור יו"ש, הנגשת בסיס נתונים על המצב הארכיאולוגי בשטח, קידום מענקים לקידום מחקרים ופרסום ממצאים.



משרד המורשת

תודה רבה